

Prioridades estratégicas de la acción exterior española en relación con las migraciones

Carmen González Enríquez | Investigadora principal de Demografía y Migraciones Internacionales, Real Instituto Elcano.

Tema

Además de retos antiguos, como la inmigración irregular, España afronta otros nuevos, como la integración de las segundas generaciones, y a la vez comparte con el resto de la UE la necesidad de avanzar en la competencia internacional por el talento.

Resumen

Además de retos antiguos, como la inmigración irregular, España afronta otros nuevos, como la integración de las segundas generaciones, y a la vez comparte con el resto de la UE la necesidad de avanzar en la competencia internacional por el talento.

Análisis

Introducción

Después de un decenio de intensa inmigración, que ha incorporado al país a más de 6 millones de personas, la crisis económica ha frenado el flujo migratorio y ha invertido su sentido. A partir de 2012 las salidas de población de España han superado a las llegadas en un movimiento protagonizado básicamente por inmigrantes, tanto entre los que llegan como entre los que salen, mientras que un número indeterminado y difícilmente determinable de autóctonos se han incorporado a esa salida. Mientras tanto, España sigue enfrentando retos antiguos, como el de la inmigración irregular y otros nuevos, como el de la integración de las segundas generaciones, y a la vez comparte con el resto de la UE la necesidad de avanzar en la competencia internacional por el talento.

A continuación se desgranar los seis principales desafíos que afronta el país en relación con la migración internacional: (1) integrar las segundas generaciones de inmigrantes; (2) fortalecer y europeizar las políticas contra la inmigración irregular; (3) explorar la potencialidad del transnacionalismo de la población inmigrante; (4) atraer el talento, la iniciativa empresarial y el capital exterior; (5) facilitar la movilidad exterior de los españoles; y (6) promover la homogeneización de las normas europeas de acceso a la nacionalidad.

(1) Integrar las segundas generaciones de inmigrantes

En enero de 2013 había en España 828.000 jóvenes de entre 15 y 24 años nacidos fuera del país y un número difícil de determinar de hijos de inmigrantes nacidos en España, que en su mayoría han accedido a la nacionalidad española y resultan por tanto indistinguibles en las estadísticas y que en parte se encuentran en edades cercanas a la finalización de la escolarización obligatoria. La experiencia de los países europeos de inmigración antigua muestra que las segundas generaciones de inmigrantes comparten las mismas aspiraciones ocupacionales y de ingresos que los jóvenes autóctonos de su edad, pero que, para algunos grandes grupos de inmigrantes, los resultados educativos impiden el acceso a los “buenos” puestos de trabajo, los que ofrecen salarios medios o altos y buenas condiciones laborales. En el caso español, el efecto de la crisis económica y de la alta tasa de desempleo ha tenido un efecto uniformizador sobre los jóvenes, inmigrantes o autóctonos, al dificultar a todos el acceso al trabajo. Sin embargo, la tasa de paro es mayor entre los jóvenes inmigrantes: un 62% de paro entre los jóvenes nacidos fuera frente a un 57% entre los nacidos en España (datos relativos al último trimestre de 2013, jóvenes de entre 16 y 24 años). Pero estas tasas de paro expresan a su vez realidades muy diferentes porque entre los jóvenes autóctonos sólo el 34% pertenece a la población activa en estas edades (el resto está en su mayoría estudiando), mientras que entre los inmigrantes el porcentaje es del 47% (nacidos en la UE) o del 44% (nacidos fuera de la UE). En conjunto, esto implica que entre los jóvenes autóctonos de entre 16 y 24 años, el 21% está en paro (el resto está ocupado o estudiando), mientras que entre los inmigrantes el 30% o el 28% está en paro (inmigrantes comunitarios o extra-comunitarios).

Por otra parte, la tasa de paro española es sustancialmente mayor entre las personas de menor nivel educativo, un grupo en el que se encuentran la mayoría de los jóvenes inmigrantes extracomunitarios, que, con notable frecuencia, suelen limitar su período formativo al obligatorio (ESO). Esto implica que cuando la economía española vuelva a producir empleo neto, la desventaja de los inmigrantes se hará más visible y con ello el riesgo de que aparezcan sentimientos de discriminación.

En el terreno de la integración social, España puede aprender de la experiencia de otros países europeos respecto a la segunda generación de inmigrantes de procedencia musulmana (más de la mitad de los inmigrantes no europeos en la UE tienen este origen), pero no puede decirse lo mismo de los inmigrantes latinoamericanos. España se ha convertido en el segundo destino de la emigración latinoamericana, después de EEUU, y el primero con gran diferencia en Europa. Pero los contextos sociales y políticos estadounidenses y españoles son tan diferentes que difícilmente pueden extraerse lecciones del primero aplicables en España. Por otra parte, según los primeros estudios realizados sobre la segunda generación de inmigrantes latinoamericanos en España, EEUU es su destino preferido y España es considerada por muchos de ellos como una estación de

paso, lo que desincentiva los esfuerzos de integración.¹

En consecuencia, España afronta un reto respecto a las segundas generaciones de inmigrantes, cuya futura integración laboral y social no puede darse por supuesta. La educación es el terreno clave aquí. Es muy improbable, además de indeseable, que el país vuelva a ofrecer un alto número de puestos de trabajo descualificados capaces de absorber a una población juvenil poco formada, como ocurrió en la época de la burbuja inmobiliaria, lo que plantea básicamente la necesidad de asegurar una mayor formación a los jóvenes inmigrantes, ya sea a través de la formación más académica o de la profesional.

(2) Fortalecer y europeizar las políticas contra la inmigración irregular

Si se examina la evolución española en esta materia en la última década, es claro que se han realizado avances muy sustanciales en la prevención de la inmigración irregular, que ha descendido de una forma muy notable desde 2007 y no sólo como consecuencia de la crisis económica y la pérdida de atractivo del país como destino laboral. La principal vía de entrada de la inmigración irregular en el pasado, la llegada de falsos turistas, resulta ahora mucho más estrecha a raíz de una aplicación rigurosa del Reglamento de Schengen en los aeropuertos. Por su parte, la inmigración irregular minoritaria pero muy visible en los medios de comunicación, la que llega por vía marítima, protagonizada en su mayoría por migrantes africanos, ha descendido también radicalmente en lo que respecta a Canarias o a las costas de la Península española. Sin embargo, Ceuta y Melilla, especialmente esta última, han sufrido desde 2013 un repunte en la entrada de inmigrantes irregulares, que ha roto la línea de continuo descenso desde el año 2005. El fenómeno no puede explicarse en clave española: afecta a todo el Mediterráneo y especialmente a Italia, pero España tiene la importante peculiaridad de ser accesible por vía terrestre desde África, algo que no ocurre en Italia o en Grecia.

Desde la llamada primavera árabe el efecto de colchón de seguridad que realizaban algunos de los países del norte de África, como Túnez o Libia, dejó de ejercerse, a la vez que la crisis en Egipto, Somalia, Eritrea y Sudán y, sobre todo, la guerra en Siria han provocado salidas muy importantes de población que busca refugio. Los países del sur de Europa están recogiendo a muy pocos de estos refugiados, que en su gran mayoría se acumulan en los países vecinos al origen de cada conflicto, mientras que los escasos refugiados que llegan a Europa (sólo un 4% de los refugiados sirios lo ha conseguido) son acogidos en los países del centro y norte, con Alemania y Suecia como principales refugios. Esta desigual distribución de la carga en la acogida de refugiados, ya tradicional en Europa, disminuye la legitimidad de las demandas del Sur de mayor solidaridad europea en el reparto del

¹ A. Portes, R. Aparicio y W. Haller (2009), "La segunda generación en Madrid: Un estudio longitudinal", ARI, nº 67/2009, Real Instituto Elcano, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/demografia+y+poblacion/ari67-2009#.U6hoQvI_tww.

coste de las medidas tomadas para evitar la entrada de inmigrantes irregulares o su muerte en el mar.

Sin embargo, España necesita la ayuda europea para reforzar los acuerdos que mantiene con los países de África Occidental y con Marruecos, claves todos ellos para evitar un flujo mayor. Las restricciones presupuestarias españolas y la imposibilidad de ofrecer ahora puestos de trabajo para la migración legal han debilitado la consistencia de estos acuerdos con África Occidental, a los cuales se debe la caída de la llegada de inmigración irregular a Canarias. En el caso de Marruecos, cuya cooperación en este terreno es vital para España, los fondos que recibe de la UE, a través del Acuerdo de Asociación, para gestionar la inmigración irregular de paso que le llega y que se convierte en inmigración permanente ante la dificultad de llegar a Europa, son muy insuficientes, pese al añadido de 5 millones de euros aprobados en la cuarta cumbre euro-africana. En conjunto, España, como Italia, está interesada en una mayor implicación europea en las relaciones migratorias con los países norteafricanos, ampliando la red Seahorse a todo el Mediterráneo (ahora sólo Marruecos, Mauritania y varios países del África Occidental participan desde África en esta red de cooperación contra la inmigración irregular), dedicando mayores esfuerzos humanos y materiales a reforzar la capacidad de gestión de fronteras y de salvamento marítimo de los países norafricanos, y estrechando la cooperación policial contra el tráfico de inmigrantes.

(3) Explorar la potencialidad del transnacionalismo de la población inmigrante

El intenso proceso inmigratorio que ha afectado a nuestro país ha provocado un cambio sustancial de la sociedad española que ha pasado en pocos años de ser casi completamente homogénea en términos étnicos y culturales a convertirse en una sociedad multicultural, con un 14% de la población nacida en el extranjero y con una gran variedad de procedencias. Se trata ya en su mayor parte de una población asentada de forma estable que ha tenido aquí a sus hijos o los ha reagrupado y que tiene clara voluntad de permanencia, mientras que a la vez se mantiene en estrecho contacto con su país de origen. A diferencia de las experiencias migratorias de épocas anteriores que implicaban una reducción radical del contacto con el país de origen (cuando el correo postal era el único medio de comunicación entre países), los medios actuales permiten a los migrantes vivir en estrecha relación con su sociedad de procedencia lo que a su vez aumenta el efecto que la migración tiene en el país de origen. Esto implica, entre otras cosas, por ejemplo, que la imagen de nuestro país se forja en gran parte en Marruecos, el Reino Unido o Argentina a partir de la experiencia de sus migrantes en España.

España no ha explorado hasta ahora las potencialidades de ese transnacionalismo, que ofrece oportunidades no sólo desde la perspectiva de la imagen del país sino también de la cooperación al desarrollo, de la transmisión de valores democráticos o de la presencia de empresas españolas en los países de origen de los inmigrantes. La presencia de 775.000 personas nacidas en Marruecos viviendo en España, de 725.000 rumanos, 438.000 ecuatorianos, 300.000 británicos, 363.000

colombianos o 259.000 argentinos implica un cambio sustancial de hecho en los canales de comunicación con los países respectivos.

(4) Atraer el talento, la iniciativa empresarial y el capital exterior

Más allá del horizonte a corto plazo y de la necesidad de atraer capital exterior, España necesita mejorar la productividad y competitividad de su economía en la línea marcada por la Estrategia de Lisboa, actualizada como Europa 2020. La Ley de Apoyo a los Emprendedores aprobada en 2013 incluye varias medidas para incentivar tanto la inversión en capital como la iniciativa empresarial y la llegada de personal altamente cualificado de terceros países, aunque ha fijado requisitos muy altos para obtener el incentivo que se ofrece, un permiso de residencia de un año renovable. La norma exige a los inversores 2 millones de euros de inversión en deuda pública, un millón en acciones, 500.000 euros en inversión inmobiliaria o la creación de una empresa considerada de interés general. En la misma línea, la norma facilita la obtención de un permiso de residencia para el personal cualificado o directivo adscrito a los proyectos empresariales de especial interés, las grandes empresas o las pequeñas y medianas de sectores punta (<http://www.boe.es/boe/dias/2013/09/28/pdfs/BOE-A-2013-10074.pdf>).

Convendría rebajar esos requisitos para ofrecer un marco más competitivo en la atracción del capital, la iniciativa y el talento. Los Países Bajos, el Reino Unido, Canadá y EEUU tienen también programas semejantes pero sus exigencias son sustancialmente menores (230.000 euros de inversión en el Reino Unido y 190.000 en EEUU, por ejemplo). Los Países Bajos, por su parte, tiene el programa más ambicioso de la UE para la atracción de inmigración muy cualificada, cuyo único requisito es la obtención de un salario por encima del 150% del salario medio: se considera que la disposición del empresario a pagar esa cifra indica que no hay suficiente mano de obra con esa cualificación en el país. En EEUU se está planteando en la propuesta de reforma migratoria que cualquier persona con un título de doctorado pueda obtener un permiso de trabajo y residencia. En conjunto, la competencia internacional por la atracción del talento y la inversión se está endureciendo y España corre el riesgo de quedar atrás en esta carrera.

Además de ofrecer incentivos más competitivos, conviene actuar sobre la imagen de España para atraer más talento e iniciativas empresariales. La imagen del país, según muestran todos los estudios, está demasiado virada hacia los aspectos lúdicos y de descanso, y es necesario fortalecer la imagen del país como entorno de trabajo e innovación. Las universidades españolas pueden jugar un papel importante en este terreno a largo plazo si consiguen atraer un mayor porcentaje de los estudiantes universitarios extranjeros dispuestos a estudiar un grado o un posgrado en otro país. Los datos que ofrece la UNESCO muestran que, en números absolutos, España ocupa el puesto nº 15 en el ránking mundial por el número de estudiantes extranjeros en sus universidades, una posición que se debe en gran parte al atractivo de nuestro país para los estudiantes del programa Erasmus, en el que ocupamos el primer puesto como destino favorito. También es notable la atracción de estudiantes de EEUU: en este caso España es el tercer

destino preferido, sólo por debajo del Reino Unido e Italia. Sin embargo, en términos relativos al conjunto de la población estudiantil universitaria en el país, sólo un 3% es extranjera, lo que nos coloca en la cola de Europa Occidental, por debajo incluso de Grecia y Portugal (5%) y muy por debajo de los países europeos más atractivos para los universitarios como el Reino Unido (17%), Suiza (16%), Austria (15%) y Francia (12%).

España tiene en su idioma una ventaja comparativa para atraer estudiantes latinoamericanos o de otros orígenes interesados en aprender español, pero, incluso en este caso, la enseñanza en inglés es un importante requisito para la atracción de esos estudiantes. El inglés es la *lingua franca* del mundo de los negocios y de la investigación y conseguir fluidez en su uso es uno de los principales motivos para estudiar en otro país. Las universidades españolas están empezando a incorporarlo pero lo hacen aún de una forma muy limitada, con la oferta de sólo algunas asignaturas en inglés. En este terreno conviene copiar el modelo de las muy exitosas Escuelas de Negocios españolas, promoviendo el uso del inglés como idioma vehicular en la enseñanza universitaria al menos en los títulos que pueden resultar más atractivos y de mayor prestigio, como las ingenierías, la medicina y los estudios empresariales. Con este mismo objetivo de atracción de los estudiantes extranjeros, España debería ofrecer un permiso de búsqueda de trabajo de un año tras el fin de los estudios en el país, como ya hacen otros Estados empeñados en esta competición por la atracción de los estudiantes universitarios.

Un caso particular a este respecto es el de Marruecos: La inmigración marroquí en España es, junto con la rumana, la más numerosa y a la vez una de las menos cualificadas en términos medios. Incluso en comparación con otros países europeos que recogen también una importante inmigración marroquí, como Francia y Bélgica, la que reside en España tiene un nivel menor de cualificación. Esta realidad tiene un efecto negativo sobre las posibilidades de integración de esos inmigrantes: la escasa preparación académica conlleva posiciones laborales peor pagadas y más débiles y por tanto experiencias menos positivas del país. Por otra parte, la escasa formación hace más difícil la transición cultural que exige la integración y perjudica la imagen de España en Marruecos. Por estos motivos, España debe hacer un esfuerzo especial para atraer a los estudiantes universitarios marroquíes, que ahora se dirigen masivamente a Francia y sólo en muy pequeño número llegan a España (3.209 alumnos en el año 2012, lo que supone un 5% del total de alumnos universitarios extranjeros), con el objetivo a largo plazo de mejorar la comunicación entre ambas sociedades y de facilitar la integración de la inmigración marroquí. Los esquemas de migración circular que funcionan con éxito y beneficio mutuo entre España y Marruecos en la agricultura, podrían ampliarse a profesiones cualificadas ofreciendo, en primer lugar, a los estudiantes marroquíes la posibilidad de obtener automáticamente un permiso temporal de trabajo al finalizar sus estudios y abriendo después la posibilidad de retornos a España periódicos para estancias cortas de actualización de conocimientos, establecimiento de redes,

asistencia a congresos y cursos, etc.

(5) Facilitar la movilidad exterior de los españoles

La actual emigración española supone una oportunidad para extender la presencia de nuestro país en el exterior, para crear redes empresariales y comerciales y para difundir la cultura española. Sin embargo, en este terreno el Estado se enfrenta con dos dificultades: en primer lugar, la tendencia de los emigrantes a no darse de alta en los servicios consulares, lo que hace imposible conocer su número global y el particular de cada país y, en consecuencia, dirigir acciones hacia ellos. Esa tendencia se ha acentuado a raíz de la reforma sanitaria de 2012 que deja sin cobertura de la sanidad pública española a los que se registran en los consulados en el extranjero a partir de los tres meses desde ese registro. Ahora, los emigrantes no sólo tienen pocos incentivos para registrarse sino que además se encuentran con un castigo, con el resultado de que aumenta la oscuridad sobre la cifra total de salidas. En este sentido, convendría revisar la norma sanitaria a la luz de estos efectos imprevistos, fomentar el registro de los españoles en los consulados mediante campañas de información en la web del MAEC y permitir que el trámite se realice a través de internet con la aportación en archivo electrónico de los documentos pertinentes.

Por otra parte, España está interesada en combatir las tendencias proteccionistas que se han manifestado en varios países de la UE (el Reino Unido, Alemania y los Países Bajos), dirigidas originalmente a frenar la llegada de los “nuevos europeos” de Rumanía y Bulgaria pero que, de confirmarse, afectarán también a los europeos del sur que se han sumado a la ola de migración intraeuropea y, en general, a todos los europeos, reduciendo las posibilidades de crear un auténtico mercado laboral en la UE. También fuera de la UE los nuevos emigrantes españoles se enfrentan a prácticas proteccionistas que dificultan su entrada en los mercados laborales pese a la demanda de sus empresas y el prestigio de los profesionales españoles. En estos casos, cuyo ejemplo más claro es Brasil, la acción exterior española debe dirigirse a promover el levantamiento de las barreras proteccionistas. En el terreno educativo, España debería impulsar la firma de acuerdos bilaterales de reconocimiento de títulos universitarios o profesionales, ya que éste suele ser el principal escollo que encuentran los emigrantes. Incluso en el interior de la UE el reconocimiento de títulos universitarios está lejos de ser automático. En este caso España está interesada en promover la homologación automática de todos los títulos universitarios excepto aquellos que tengan un marcado carácter nacional, como puede ser el de Derecho. En el mismo terreno educativo, es necesaria la homologación automática de las antiguas licenciaturas de cinco años con los títulos de máster europeos, obtenidos tras un grado generalmente de tres años y un máster de dos, para evitar el perjuicio que se ocasiona en la actualidad a las profesiones reguladas. Este es el caso, por ejemplo, de los ingenieros, los licenciados españoles de mayor demanda en el exterior, que se encuentran con trabas para ejercer en Europa si obtuvieron una licenciatura.

(6) Promover la homogeneización de las normas europeas de acceso a la nacionalidad

La obtención de la nacionalidad en un Estado miembro de la UE concede derechos muy sustanciales en el conjunto de la Unión, hasta el punto de que puede hablarse ya de una “ciudadanía europea”, a pesar de lo cual no existe hasta ahora un intento de homogeneizar las normativas nacionales que regulan el acceso a la nacionalidad. Así, por vías muy diferentes y con requisitos muy diversos, se logra la ciudadanía europea, a veces rápidamente, como en el caso de los inmigrantes latinoamericanos en España, y a veces muy lentamente, como ocurre en Austria o en la propia España con los inmigrantes de otros orígenes.

La vía más común de acceso de los inmigrantes a la ciudadanía es la de la residencia. En este terreno las normas españolas exigen, con carácter general, una estancia legal de 10 años para poder solicitar la nacionalidad, período que se rebaja a dos años en el caso de los nacionales de todo Latinoamérica, Portugal, Andorra, Filipinas, Guinea Ecuatorial y de los sefardíes. Los refugiados, un grupo muy reducido en España, pueden solicitar la nacionalidad tras un período de cinco años de residencia. Puesto que los inmigrantes procedentes de Latinoamérica suponen el 56% de todos los inmigrantes no comunitarios, la excepción de los dos años se aplica en realidad en la mayoría de los casos. Así, en 2012 (último año con datos publicados desglosados por vía de acceso) se concedieron 115.557 nacionalidades, de las cuales el 72% se tramitaron por la vía de los dos años de estancia previa, muy por debajo de la media exigida en los países de la UE, que está en 6,4 años. En 2013 se concedieron 230.581 nacionalizaciones, la cifra más alta desde que comenzó el proceso de inmigración.

Pese a que el acceso a la nacionalidad es en España más rápido que en ningún otro país de la UE para la mayoría de sus inmigrantes no comunitarios (el acceso a la nacionalidad es muy poco relevante para los comunitarios), el principal índice europeo que evalúa las políticas de integración, el MIPEX (*Migrant Integration Policy Index*), califica a España con una puntuación baja en ese apartado porque sólo recoge la exigencia de los 10 años de estancia previa, y no los dos años de la excepción. Esta paradoja perjudica injustamente la reputación de las políticas españolas de integración, que sin embargo puntúan alto en los demás aspectos. Desde la perspectiva de la integración, de la que el acceso a la nacionalidad es culminación, no hay justificación para la exigencia de un plazo de 10 años, que sitúa a España en la cabeza de los procesos más largos en Europa, junto con Austria, Grecia e Italia, ni para la realidad de un acceso tan rápido, de dos años, para la mayoría.

Por otra parte, el alto número de nuevas nacionalidades concedidas en España por residencia (alrededor de 1.350.000 en los últimos 11 años) tiene efectos de muchos tipos, entre ellos una disminución de la capacidad del Estado español para la gestión de los flujos migratorios puesto que todos los ciudadanos españoles tienen derecho a la reagrupación familiar de sus cónyuges, hijos menores de 21 años y

padres (suyos y del cónyuge), familiares que a su vez acceden con el tiempo a la ciudadanía y se convierten en titulares de esos mismos derechos.

Convendría impulsar un proceso de convergencia de las normas europeas de acceso a la nacionalidad que podría establecer un requisito común de residencia previa a la nacionalidad de cinco años, el mismo período que la UE exige ahora para otorgar el permiso permanente de residencia europeo. Cinco años es, además, el plazo más frecuente en los países europeos, el que exigen, por ejemplo, Francia, los Países Bajos y Suecia.

Conclusiones

Los principales desafíos que afronta España en relación con las migraciones internacionales se refieren tanto a la integración laboral y social de la inmigración actual, y especialmente de las segundas generaciones, como al fortalecimiento y la europeización del control de la inmigración irregular, la competición por el talento internacional y el apoyo a la movilidad exterior de los españoles. El informe ha identificado seis retos que se acompañan de sus correspondientes propuestas de actuación, combinando diversas políticas públicas en el plano interno y externo. Entre ellas puede destacarse el impulso a la convergencia de las normas europeas que regulan el acceso a la nacionalidad, la reducción en España del tiempo exigido para solicitar ésta y su igualación para todos los grupos nacionales; la revisión de las normas sanitarias que desincentivan el registro consular de los que emigran desde España y la posibilidad de realizar este registro por Internet; la rebaja de las condiciones para acceder a un permiso de residencia en España para inversores y personal cualificado; la extensión del inglés como lengua vehicular en la universidad; la atracción de estudiantes universitarios marroquíes; el uso del capital transnacional de los inmigrantes españoles por las Administraciones públicas y las empresas; y el refuerzo de la atención educativa a los alumnos inmigrantes para que continúen sus estudios más allá de la etapa obligatoria.